

## Tillaga til þingsályktunar

um breytingar á stjórnarskrá.

Flm.: Össur Skarphéðinsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Lúðvík Bergvinsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Ágúst Ólafur Ágústsson, Margrét Frímansdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Katrín Júlíusdóttir, Jóhann Ársælsson, Kristján L. Möller, Einar Már Sigurðarson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Helgi Hjörvar, Guðrún Ögmundsdóttir, Mörður Árnason, Jón Gunnarsson.

Alþingi ályktar að kjósa nefnd níu manna með fulltrúum allra þingflokka til að endurskoða stjórnarskrána. Verkefni nefndarinnar verði m.a.:

- a. að gera tillögur um hvernig tryggja má í stjórnarskrá sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum, svo sem lifandi auðlindum í hafi eða öðrum sem kunna að finnast á eða í hafsbotni, auðlindum í fallvötnum, auðlindum í fjarskiptarásum í lofti, þjóðlendum, svo og öðrum náttúruauðlindum sem enginn á og álíta má sameiginlega arfleifð þjóðarinnar,
- b. að leiða í stjórnarskrá ákvæði um að tiltekinn hluti landsmanna geti krafist þjóðar- atkvæðagreiðslu um mál og skoða í því efni möguleika á nýtingu nýrrar tækni til að auka lýðræðisleg áhrif almennings,
- c. að treysta eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu, m.a. með því að stjórnarskrá tryggji að sérstakar eftirlitsnefndir séu settar á fót sé þess krafist af þriðjung þingmanna,
- d. að endurskoða mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með það fyrir augum að ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála taki gildi gagnvart borgurunum jafnskjótt og þeir eru staðfestir af ríkisstjórn Íslands,
- e. að gera tillögur um svipaðar breytingar og aðrar Norðurlandþjóðir hafa gert í stjórnarskrám sínum þannig að hægt sé að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana og samtaka sem vinna að friði og frelsi í viðskiptum milli þjóða,
- f. að kanna hvort tímabært er í ljósi þjóðfélagsbreytinga að huga að breytingum á ákvæðum stjórnarskrár um samband ríkis og kirkju,
- g. að leggja til afnám heimilda ríkisstjórna til að setja bráðabirgðalög nema í neyðartilvikum, svo sem vegna náttúruhamfara eða yfirvofandi styrjaldar,
- h. að gera tillögur um að landið verði allt eitt kjördæmi,
- i. að leita annarra leiða til að auka réttindi og áhrif einstaklinga og kjósenda.

Nefndin ljúki störfum fyrir lok kjörtímabilsins svo að leggja megi tillögur hennar fyrir þjóðina í næstu kosningum.

### Greinargerð.

Danskir embættismenn sömdu fyrstu stjórnarskrána sem Íslendingar fengu árið 1874 úr hendi Kristjáns IX. Danakonungs. Verulegar breytingar urðu á henni fyrir rétttri öld, árið 1904, þegar þjóðin fékk heimastjórn. Grundvallarbreytingar voru aftur gerðar á stjórnar-

skránni þegar Íslendingar tóku sér fullt sjálfstæði árið 1944. Reynslan sýnir að erfitt hefur verið að ná samstöðu um endurbætur á stjórnarskránni á lýðveldistímanum. Allar breytingar á þeim tíma, með einni undantekningu, hafa varðað breytta kjördæmaskipan. Margar stjórnarskrárnefndir hafa þó setið að störfum. Árið 1983 skilaði stjórnarskrárnefnd, sem þá var að störfum, viðamikilli skýrslu með tillögum að ýmsum merkjum breytingum. Hluti af þeim var lagður til grundvallar þegar Alþingi samþykkti árið 1995 í tilefni af hálfar aldar afmæli lýðveldisins merkar umbætur á stjórnarskránni. Mannréttindakafla hennar var þá umbylt og hann færður til nútímahorfs.

Á þessu ári eru hundrað ár frá því að Íslendingar fengu heimastjórn. Raunar eru einnig liðin sextíu ár frá því að Íslendingar stofnuðu lýðveldi á Þingvöllum. Samfylkingin telur við hæfi að Alþingi minnst þessara sögulegu tímamóta með því að sameinast um endurskoðun á stjórnarskránni sem miði að þeim áföngum sem lýst er í tillögunni.

### **Sameign náttúruauðlinda.**

Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum hefur lengi verið rauður þráður í hugmyndafræði íslenskra jafnaðarmanna. Jafnaðarmenn úr þeim flokkum, sem stóðu síðar að stofnun Samfylkingarinnar, hófu fyrir hartnær 35 árum að flytja frumvörp um sameiginlegt eignarhald þjóðarinnar á djúphita, orku fallvatna og löndum og hlunnindum, sem ekki falla undir einkaeignarrétt. Sú barátta leiddi m.a. til almennrar samstöðu um þjóðlenduhugtakið og var mikilvægur aðdragandi að samþykkt frumvarps um þjóðlendur. Í sama anda hefur Samfylkingin frá stofnun sinni árið 2000 barist fyrir því að ákvæði um sameign þjóðarinnar á auðlindum verði tekið upp í stjórnarskrána.

Vísir að góðri samstöðu um þetta atriði er fyrir hendi. Ríkisstjórnin hefur lýst yfir að hún vilji beita sér fyrir að upp verði tekið ákvæði um að auðlindir hafsins séu sameign þjóðarinnar. Það er gott spor í áttina. Skilningur okkar á auðlindahugtakinu hefur hins vegar breyst og þróast. Þess vegna er nauðsynlegt að ganga lengra en við töldum áður. Sameignarákvæðið þarf að ná til fleiri þátta en aðeins lifandi auðlinda í hafinu. Stjórnarskráin þarf að taka af allan vafa um að náttúruauðlindir, sem enginn á og eru í reynd partur af sameiginlegum arfi þjóðarinnar, séu ótvíræð sameign hennar. Þar er átt við auðlindir fallvatnanna, auðlindir sem kunna að leynast á hafsbotni, fjarskiptarásir í lofti, þjóðlendur, svo að það helsta sé nefnt. Þetta telur Samfylkingin að eigi að vera hluti af endurbótum á stjórnarskránni í tilefni af hundrað ára afmæli heimastjórnarinnar.

Grundvallarniðurstaða sérstakrar auðlindanefndar, sem skilaði niðurstöðum árið 2000, var á þessa lund. Hún lagði til að skilgreind yrði ný tegund af eignarrétti í stjórnarskránni, þjóðareign, þar sem réttindi eigandans, þjóðarinnar, yrðu útskýrð, og einnig þau skilyrði sem þyrfti að uppfylla til að öðlast rétt til að nota eignina. Yrði það að veruleika væri jafnframt bundinn endi á réttaróvissu um rétt þeirra sem í krafti laga um stjórn fiskveiða hafa fengið leyfi til að veiða. Um leið væri stigið mikilvægt skref til að leysa þann grundvallarágreining sem ríkir um auðlindanýtingu okkar á meðal. Það er því vel við hæfi að í tilefni af aldarafmæli heimastjórnar sé ráðist í slíkar breytingar á stjórnarskránni.

### **Þjóðaratkvæði.**

Breytingarnar, sem hafa orðið á Vesturlöndum á síðustu áratugum, jafnt félagslegar, efnahagslegar sem tæknilegar, kalla á þróun í átt til beinna lýðræðis. Þorri almennings hefur nú aðstæður og upplýsingu til að taka sjálfur stærri ákvarðanir um hagi sína og líf en áður. Almenn og góð menntun, mikil tölvueign, meiri frítími en nokkurn tíma áður kallar á að almenningur hafi miklu meira um hagi sína að segja en áður. Sá tími á því að vera liðinn að

fulltrúar almennings taki allar ákvarðanir. Samfylkingin hefur með skýlausum hætti lýst þeirri skoðun að það sé tímabært að færa valdið í ríkari mæli til fólksins, ekki aðeins í landsmálum, heldur einnig á sveitarstjórnarstiginu. Hún hefur því barist fyrir beinum kosningum til að taka mikilvægar ákvarðanir í byggðum og héruðum.

Ný og áður óþekkt samskiptatækni hefur komið fram á síðustu árum og fleygir fram af meiri hraða en nokkru sinni fyrr. Hún hefur skapað möguleika á að taka upp hið beina lýðræði. Þænu þar sem borgararnir geta haft áhrif á stjórn samfélagsins með beinum og milliliðalausum hætti. Milliliðalaust lýðræði leiðir til heilbrigðari og opnari stjórnarháttar þar sem tryggt er að almannahagsmunir ráði för en ekki sérhagsmunir einstakra valdablokka sem geta keypt sér áhrif í krafti fjármagns. Beint lýðræði er góð leið til þess að búa svo um hnúta að ýrtruðu hagsmunir hins almenna borgara ráði ákvörðun um stærstu hagsmunamál þjóðarinnar.

Vísir að beinu lýðræði verður því aðeins tryggður að almenningur hafi ótvíræðan, sjálfstæðan rétt til að krefjast þjóðaratkvæðis. Það verður tæpast nema stjórnarskráin mæli fyrir um að tiltekinn fjöldi kosningarbærra borgara geti krafist þjóðaratkvæðis um ákveðin mál. Því er mikilvægt að nefnd til endurskoðunar á stjórnarskrá Íslands verði falið að útfæra tillögu um hvernig slíkum kosningum skuli háttað, þar á meðal hve marga kosningarbæra menn þarf til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Þann rétt þarf síðan að binda í stjórnarskrá landsins.

### **Eftirlitsnefndir.**

Ríkisstjórninni er skylt að standa þinginu skil gerða sinna en þetta má leiða af þingræðisreglunni í 1. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherrar bera auk þess ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum gagnvart Alþingi og er síðan kveðið nánar á um ráðherraábyrgðina í sérstökum lögum þar um. Alþingi hefur þannig eftirlitshlutverk gagnvart framkvæmdarvaldinu og því ber skylda til þess að sinna því eftirliti. Þingeftirlit er í flestum lýðræðisríkjum talin mikilvæg forsenda þess að lýðræði fái þrifist og að nauðsynlegt samhengi sé á milli þess að vera handhafi valds og að axla ábyrgð ef út af bregður. Alþingi hefur nokkur úrræði til að sinna þessu eftirlitshlutverki sínu, svo sem með fyrirspurnum til ráðherra, skýrslubeiðnum um tiltekin mál, með því að krefja ráðherra svara í utandagskrárumræðum. Þá hafa ýmis úrræði verið tekin upp í seinni tíð í því skyni að efla þetta eftirlit og má þar nefna stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar. Í þingskapalögum og stjórnarskrá má einnig finna mikilvæg ákvæði, sem er ætlað að gera þinginu kleift að sinna þessu hlutverki sínu. Í 26. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er heimild til þess að fela fastanefndum þingsins ákveðið rannsóknarvald á sínu málefnasviði en sú heimild hefur afar sjaldan verið notuð. Þá höfum við auk þess mikilvægt úrræði í 39. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um skipan eftirlitsnefnda (rannsóknarnefnda) þingsins. Engin hefð er fyrir því að úrræði 39. gr. sé notað og þrátt fyrir fjölda tillagna þar um, hafa þær ekki verið starfandi á lýðveldistímanum. Þar með hefur skort á mikilvægan grundvöll virkrar ráðherraábyrgðar sem er nauðsynlegur þáttur í uppbyggingu okkar lýðræðisþjóðfélags. Þingeftirlitið er nefnilega grundvöllur þess að ráðherraábyrgð geti orðið virk í raun hér á landi og án þess mikilvæga aðhalds sem virkar eftirlitsnefndir þingsins geta veitt einstökum ráðherrum og ríkisstjórninni allri, er afar hæpið að sú ábyrgð verði nokkuð nema bókstafurinn einn. Reynslan frá nágrennalöndum okkar er sú að rannsókn eftirlitsnefnda sem þingið setur til starfa er oft forsenda þess að unnt er að draga ráðherra til ábyrgðar fyrir afgang eða misfellur í starfi. Niðurstöður slíkra rannsókna eru gjarnan rót almennrar umræðu um umdeild mál og aðdragandi þess að unnt er að fá raunverulega atburðarás fram í dagsljósið. Nægir þar að vísa til nýlegs dæmis frá

Bretlandi í Íraks málinu og Tamílamálsins svokallaða í Danmörku. Í báðum þessum dæmum var um að ræða umdeilda athöfn ríkisstjórnar, sem þingið tekur til skoðunar í nefnd sem það setur sjálft til starfa, gagnert til þess að leita skýringa og standa borgurunum skil á umræddri athöfn. Hlutverk slíkra nefnda er að sjálfsgöðu ekki að rannsaka og dæma mál í skilningi réttarfarsins, heldur er þeim mun fremur ætlað það hlutverk að skoða atburðarásina, leita skýringa og jafnvel að koma með tillögur til úrbóta, þar sem eitthvað hefur misfarist. Í kjölfarið vakna síðan oft spurningar um ábyrgð ráðherra og jafnvel embættismanna eftir atvikum. Eftirlitsskyldu þingsins fylgir nefnilega líka sú ábyrgð að almenningi séu staðin skil gjörða stjórnvalda og að úrræða leitað til úrbóta í kjölfarið.

Í ljósi þeirrar staðreyndar að úrræði 39. gr. stjórnarskrárinnar hefur ekki náð tilgangi sínum á lýðveldistímanum er nauðsynlegt að endurskoða efni ákvæðisins með það í huga hvernig megi gera það virkt. Í tillögu þessari er lagt til að skoðaður verði sá möguleiki að breyta ákvæðinu þannig að aðeins þurfi þriðjung þingmanna til þess að kalla eftir slíkri nefndaskipan, í stað þess að meiri hluta þingmanna þurfi til, eins og nú er. Einnig væri rétt að skoða þann möguleika að skipa aðra en alþingismenn í slíkar nefndir en eins og ákvæðið er nú er það bundið við alþingismenn.

### **Mannréttindi.**

Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar er byggður upp á upptalningu réttinda og frelsis-ákvæða. Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var ýmsum nýjum réttindum bætt við þau sem fyrir voru og orðalag sumra eldri ákvæða gert ítarlegra. Engu að síður er upptalningin alls ekki tæmandi og reyndar harla fátækleg í samanburði við alþjóðlegar og svæðisbundnar mannréttindareglur um borgara-, efnahags-, félags-, menningar- og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland hefur gengist undir með staðfestingu fjölmargra milliríkjasamninga.

Það leiðir af þeim viðhorfum sem lögð eru til grundvallar hér á landi um tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar að þjóðréttarsamningar teljast ekki sjálfkrafa hluti af landsrétti. Ákvæðum þeirra verður því ekki beitt af íslenskum dómstólum nema þau hafi verið sérstaklega leidd í lög. Má í þessu sambandi nefna að eina dæmið um lögfestingu mannréttindasamnings hér á landi er þegar mannréttindasáttmáli Evrópu var lögtekinn í heild sinni með lögum nr. 62/1994. Sú lögskýringarregla gildir þó að landslög skuli túlka með hliðsjón af alþjóðalögum, en séu þau ósamrýmanleg ganga hin fyrrnefndu almennt framur. Á síðustu árum hafa þó íslenskir dómstólar í auknum mæli tekið tillit til og vitnað í alþjóðsamninga um mannréttindi við túlkun íslenskra laga.

En til að tryggja réttindin með skýlausum hætti er lagt til að mannréttindakafli stjórnarskrárinnar verði endurskoðaður með það fyrir augum að sett verði ákvæði í stjórnarskrá þess efnis að alþjóðlegir mannréttindasáttmálar taki gildi gagnvart borgurunum jafnskjótt og þeir eru staðfestir af ríkisstjórn Íslands. Þessari hugmynd er velt upp í grein Guðmundar Alfreðssonar, Tillaga um mannréttindi í stjórnarskrá, sem birtist í Afmælisriti Gunnars G. Schram. Þar er jafnframt lagt til að slíkt ákvæði verði sett fremst í stjórnarskrána. Það sé í alla staði eðlilegt og æskilegt að grundvallarákvæði um mannréttindi birtist fremst í stjórnarskránni og komi á undan stofnanaköflum hennar. Þessi staðsetning sé í samræmi við samtímaáherslur og eftir henni sé farið í nýjum textum, eins og t.d. stjórnarskrá Suður-Afríku.

Verulegt hagræði felst í setningu slíks ákvæðis í stjórnarskrá. Til að mynda yrði lögleiðing einstakra milliríkjasamninga á mannréttindaviðinu óþörf. Einnig mundi vernd réttinda einstaklinga og réttaröryggi aukast. Eins og staðan er núna er oft á reiki hvað gildi í raun og hvaða rétt borgararnir geti byggt á alþjóðlegum samningum sem fullgiltir hafa verið. Með hinu nýja fyrirkomulagi verður hins vegar mun skýrara hvaða reglur gilda gagnvart borg-

urinum enda mundi fullgilding þjóðréttarsamnings fela í sér að hann yrði bindandi um leið gagnvart borgurunum. Með þessu er ekki gengið á sjálfstæði né fullveldi þjóðarinnar þar sem samningsvinna og staðfestingarvald munu sem áður hvíla hjá löggjafar- og framkvæmdarvaldinu. Fyrirvarar að þjóðarétti geta og komið í veg fyrir gildistöku efnisákvæða að landsrétti. Þá bendir Guðmundur jafnframt á í grein sinni að þeim ríkjum fari fjölgandi sem veiti í stjórnarskrám alþjóðlegum heimildum landsréttargildi enda um að ræða beina og greiða leið til að tryggja framkvæmd reglnanna í reynd.

### **Framsal á valdi til alþjóðastofnana.**

Grannþjóðir okkar hafa fyrir löngu viðurkennt í stjórnarskrám sínum að framselja megi þætti úr löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvaldi til alþjóðasamtaka og stofnana. Þær álíta það nauðsynlegt svigrúm til að tryggja stöðu sína í veröld sem snýst æ meir um alþjóðlega samvinnu í stofnunum sem byggjast á lagalega bindandi skuldbindingum eða yfirþjóðlegu valdi. Frændþjóðir okkar á Norðurlöndum gerðu slíkar breytingar í tengslum við aðildarumsóknir að Evrópusambandinu. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er að finna heimild til handa forseta og ríkisstjórn í umboði hans að gera milliríkjasamninga. Kveðið er á um að samþykki Alþingis þurfi þó til að leggja kvaðir á land eða landhelgi. Talið hefur verið að þetta ákvæði heimili afmarkað valdframsal til alþjóðastofnana. Þannig hefur verið talið að innganga okkar í Atlantshafsbandalagið árið 1949 og samþykkt tvíhliða varnarsamnings við Bandaríkin tveimur árum síðar hafi rúmast innan þessa ákvæðis, þrátt fyrir að varnir hvers lands séu grundvallarþáttur í fullveldi þess. Þá er Ísland skuldbundið til að hlíta bindandi ákvörðunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.

Mest reyndi á þanþol stjórnarskrárinnar í þessu efni við gerð samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og fylgisamninga við hann. Með þeim samningi féllust Íslendingar á að lúta túlkun sameiginlegs dómstóls EFTA-ríkjanna um efnisatriði EES-samningsins og lúta eftirliti Eftirlitsstofnunar EFTA. Meðal þess sem það eftirlit hefur í för með sér eru heimildir til handa eftirlitsmönnum til að hafa beint eftirlit með íslenskum fyrirtækjum. Þegar Alþingi samþykkti aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu var deilt hart um hvort aðildin fæli í sér framsal á dóms- og löggjafarvaldi í þeim mæli að færi í bága við stjórnarskrána. Nefnd fjögurra lögfræðinga var þá fengin stjórnvöldum til ráðuneytis til að meta hvort aðildin fæli í sér brot á stjórnarskránni. Niðurstaða þeirra var að samningurinn rúmaðist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setti. Hins vegar gæti mat á þessu atriði breyst í ljósi þróunar samningsins á síðari stigum. Færa má að því rök að fækkun í hópi EFTA-ríkjanna og sífellt minni áhrif Íslands á mótun reglna á vettvangi EES hafi breytt eðli EES-samningsins frá því sem var í upphafi. Það er því vel hugsanlegt að þessar breytingar hafi leitt til þess að samningurinn sé kominn handan þeirra marka sem stjórnarskráin þolir. Þá má minna á að engin umræða var um stjórnskipuleg áhrif Schengen-samningsins þegar Ísland gerðist aðili að Schengen-svæðinu. Með Schengen-samningnum afsalar Ísland sér í reynd réttinum til að hafa með höndum landamæravörslu og felur þann grunnþátt fullveldis landsins öðrum aðildarríkjum samstarfsins í þeim tilvikum þegar farþegar á leið hingað til lands koma frá samningslöndunum. Telja má afar vafasamt að slíkt varanlegt valdaafsal standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar. Þá má spyrja sig hvort samningurinn um Alþjóðaviðskiptastofnunina sé að þróast í þá átt, með ákvörðunum úrskurðaraðila á vegum stofnunarinnar, að vafasamt sé að hann standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár.

EES-samningurinn hefur sömuleiðis haft margvísleg áhrif á dómsvaldið sem ekki voru séð fyrir. Í hæstaréttardómi nr. 236/1999 frá 16. desember 1999, svokölluðum Erlu Mariudómi, gekk Hæstiréttur lengra en áður og dæmdi íslenska ríkið skaðabótaskyld vegna van-

rækslu þess við lögfestingu á tilskipun frá Evrópusambandinu. Vísað var í niðurstöðu EFTA-dómstólsins nr. E 9/97 frá 10. desember 1998 þar sem íslensk stjórnvöld voru talin vera bótaskyld þrátt fyrir að EES-samningurinn segði ekkert um slíkan rétt til bóta.

Alþjóðlegt samstarf á sviði viðskipta og samskipta vex stöðugt. Smáríki á borð við Ísland eiga mest undir öflugri þróun í þessa veru því að án vandaðs regluverks á þessum sviðum ættum við fáa kosti í stórum heimi. Af þessum sökum er eðlilegt að Íslendingar setji skýr ákvæði um framsal valds til alþjóðlegra stofnana í stjórnarskrá og þar með hvaða skilyrðum slíkt framsal er háð og hvaða takmarkanir eru á því. Eðlilegt er að gera þá kröfu til viðkomandi alþjóðastofnana að þær tryggi grundvallarmannréttindi og borgararéttindi með sama hætti og stjórnarskrá Íslands gerir. Þess vegna er eðlilegt að meðal verkefna nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Íslands sé að gera tillögu um slíkt heimildarákvæði.

### **Samband ríkis og kirkju.**

Kirkjuskipan okkar er bundin í stjórnarskránni. Þar segir í 1. mgr. 62. gr. að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og „skal ríkisvaldið að því leyti styrkja hana og vernda“. Í næstu þremur greinum stjórnarskrárinnar er þó kveðið á um algert trúfrelsi og að allir menn skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda, án tillits til trúar. Ákvæði um trúfrelsi má telja hið mikilvægasta af þeim greinum stjórnarskrárinnar sem fjalla um trú og kirkju. Þrátt fyrir ákvæðið um stuðning og vernd ríkisvaldsins er hvergi skilgreint með hvaða hætti ríkið á að uppfylla skyldurnar sem í því felast. Sterkt tákni um samþættingu ríkis og kirkju birtist í því að þjóðhöfðinginn skipar biskupa kirkjunnar. Þjóðhöfðinginn er þannig hið táknræna höfuð kirkjunnar. Hlutverk hans innan kirkjunnar undirstrikar því skjólið sem stjórnarskráin ætlar ríkinu að veita evangelísk lútersku kirkjunni umfram önnur trúfélög. Annað táknrænt dæmi um tengslin milli ríkis og kirkju er að þegar ekki tekst að velja biskupsefni með kosningu innan kirkjunnar þá velur handhafi framkvæmdarvaldsins milli þeirra sem jafnir verða í kosningu, sbr. nýlega skipun vígslubiskups á Hólum.

Hin sterku tengsl ríkis og kirkju hófu að mótast strax árið 1000 með hinum sögulega úrskurði Þorgeirs Ljósvetningagoða. Eftir að hafa legið undir feldi kvað hann upp úr með að „allir menn skyldu kristnir vera og skírn taka“ og allir landsmenn „hafi ein lög og einn sið“. Við siðskiptin varð konungsvaldið beinlínis hluti af stjórn kirkjunnar, þótt prestar og biskupar héldu töluverðu sjálfstæði í málefnum hennar. Í byrjun 18. aldar var enn hert á tengslum ríkis og kirkju, þegar eins konar ríkisfyrirkomulag komst á þar sem kirkjan og ríkið urðu nánast eitt. Kirkjan hafði þá ekkert sjálfstæði, en þurfti að bera jafnt fjármál, skipulag sem andleg málefni undir hið veraldlega vald. Þessi kirkjuskipan hélst fram á seinni hluta 19. aldar. Grunn núverandi tengsla ríkis og kirkju, sem eru mun lausari en á þeim tíma, lögðu svo danskir embættismenn í stjórnarskránni 1874.

Kristin gildi eru hinn siðræni grunnur íslenskrar menningar og samfélags. Þau hafa mótað samfélagið um aldir. Því er eðlilegt að staðfest sé með einhverju móti að íslenska ríkið vilji verja þann grunn. Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um trúfrelsi og jafnræði er hins vegar jafneðlilegt að spurningar vakni hvort evangelíska lúterska kirkjan eigi að njóta sérstakrar verndar í stjórnarskránni, og hvort þjóðhöfðinginn eigi með táknrænum hætti að vera höfuð hennar. Í reynd hefur á síðustu árum átt sér stað vaxandi aðskilnaður milli ríkis og kirkju. Tengslin hafa verið að þróast þannig að kirkjan er ekki lengur óaðskiljanlegur hluti ríkisins, heldur á hún í mun hlutlausara sambandi við það en áður. Kirkjan hefur sjálf haft lofsvert frumkvæði að mörgum breytingum. Búið er að semja um fjárhagslegan aðskilnað ríkis og kirkju, þótt vissulega sé enn ósamið um mikilvæg fjárhagsleg atriði sem varða ekki síst jarðir sem tilheyra kirkjunni. Hlutverk kirkjubings og kirkjuráðs er miklu öflugra og mikilvægara

en áður. Kirkjan ræður nú sjálf skipulagi sínu og félagslegum eignum. Þetta aukna sjálfstæði er án efa lykillinn að auknum þrótti í kirkjustarfi sem hefur gætt á síðustu árum. Aðskilnaður ríkis og kirkju er þannig orðinn að ferli, sem er á verulegri hreyfingu. Kirkjan hefur sjálf gert sér mæta vel grein fyrir þessu. Það birtist með skýrum hætti í ræðu hr. Karls Sigurbjörns-sonar biskups í upphafi kirkjuþings árið 2002 þar sem biskupinn orðaði það svo að skilnaður hefði þegar orðið að borði og sæng og kirkjan þyrfti nú að búa sig undir lögskilnað. Orðrétt sagði biskup: „Hér vantar í raun ekki mikið upp á að ríki og kirkja séu aðskilin. Nefna má það skilnað að borði og sæng. Mér sýnist sem kirkjan þurfi meðvitað að búa sig undir að til lögskilnaðar komi. En meginspurningin er: Á hvaða forsendum? Stjórnarskrárákvæðið um þjóðkirkjuna hefur verið áminning um kristnar rætur íslenskar menningar og samfélags. Þjóðin má ekki gleyma þeim rótum jafnvel þótt breyting yrði enn á lögformlegri stöðu þjóðkirkjunnar.“ Undir þessi orð biskups er auðvelt að taka.

Ísland er samfélag í örri þróun. Hnattvæðingin, minnkandi vægi landamæra og vaxandi fólksflutningar um veröldina hafa sett mark sitt á land og þjóð. Innstreymi fólks sem brotið er af erlendu bergi auðgar í æ ríkari mæli menningu og atvinnulíf samfélagsins. Ísland er í dag fjölmenningsamfélag. Hér er að finna margvísleg trúarbrögð þó að evangelíska lúterska kirkjan beri ægishjál yfir önnur. Þeim Íslendingum fer því fjölgandi sem hafa aðra trú og annan sið en þann sem rekja má til úrskurðar Þorgeirs Ljósveitningagoða fyrir 1000 árum. Þetta skiptir máli varðandi endurskoðun á ákvæðum stjórnarskrárinnar um samband ríkis og kirkju. Fjölmenningslegt eðli samfélagsins kallar á að menn skoði hvort ekki sé tímabært að breyta ákvæðum stjórnarskrár um samband ríkis og kirkju. Sú breyting þarf þó að verða í góðri sátt og virðingu beggja.

### **Bráðabirgðalög.**

Í 28. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um heimild til setningu bráðabirgðalaga. Þar kemur fram í 1. málsl. greinarinnar að þegar brýna nauðsyn beri til, geti forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Hér er því um að ræða lagasetningu af hálfu annars aðila löggjafarvaldsins skv. 2. mgr. stjórnarskrárinnar, forseta Íslands, sem annast það löggjafarstarf með ríkisstjórninni og á ábyrgð hennar.

Heimildin til setningu bráðabirgðalaga á sér langan aldur og var þegar að finna í fyrstu stjórnarskrá landsins 1874. Slík heimild þótti nauðsynleg og eðlileg enda kom Alþingi ekki saman nema annað hvert ár næstu áratugina og sat síðar ekki nema stuttan tíma á hverju sumri.

Þjóðfélagshættir eru nú gjörbreyttir frá því sem áður var og unnt að kalla saman þing með mjög skömmum fyrirvara. Auk þess situr Alþingi nú allt árið að formi til samkvæmt stjórnlagabreytingunni sem gerð var 1991, sbr. 35. gr. stjórnarskrárinnar, þótt venjan sé sú að þingi sé frestað að vori og komi ekki aftur saman fyrir en fyrsta dag októbermánaðar að hausti, sbr. 23. og 35. gr. stjórnarskrárinnar.

Heimildin til setningar bráðabirgðalaga hefur jafnan verið umdeild og þeirri spurningu haldið á lofti hvort hún eigi rétt á sér. Það er engum vafa undirorpið að heimildin stangast á við það grundvallarskipulag sem við byggjum stjórnskipan okkar á, þ.e. þriggreiningu ríkisvaldsins, þar sem hún gerir ráð fyrir því að frumkvæðið að löggjöfni og löggjafarhlutverkið sé fært frá hinum eiginlega löggjafa, þ.e. Alþingi, yfir til framkvæmdarvaldsins. Við stjórnlagabreytinguna 1991 var samt sem áður ekki talin ástæða til að afnema ákvæðið. Þess í stað var það þrengt nokkuð og við það miðað að því yrði aðeins beitt í algjörum undantekningartilvikum. Við höfum engu að síður nýlegt dæmi um beina misnotkun á ákvæðinu, þ.e. þegar bráðabirgðalög um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði voru sett

í fyrra án þess að nokkur rök hefðu staðið til þess. Málið lá fyrir þegar þingið kom saman að vori og hefði verið í lófa lagið að framlengja þingið og láta það taka málið til umfjöllunar.

Vissulega geta komið upp slík neyðartilvik sem kalla á setningu bráðabirgðalaga í einni svipan þrátt fyrir alla þá samgöngu- og fjarskiptatækni sem við búum við í dag. Því telur Samfylkingin of viðurhlutamikið að fella heimildina algjörlega niður heldur sé rétt að þrengja hana enn frekar, þannig að hún verði takmörkuð við algjör neyðartilvik, svo sem náttúruhamfarir, yfirvofandi styrjöld eða önnur ámóta tilvik.

### **Landið eitt kjördæmi.**

Dýpri umræða um mannréttindi síðustu áratugi hefur leitt til að í vaxandi mæli líta menn svo á að jafnt atkvæðavægi sé hluti af mannréttindum. Á mannréttindum er ekki veittur afsláttur. Af þeim sjónarhóli er ekki hægt að verja að sumir þegnar ríkisins hafi minna vægi í kosningum en aðrir. Jafnt vægi atkvæða ætti því að vera einn af hornsteinum þroskaðs lýðræðisríkis eins og Íslands. Vægi atkvæða hefur þó löngum verið misjafnt hér á landi. Allt fram á síðasta áratug var ríflega fjórfaldur munur á vægi atkvæða milli þeirra kjördæma sem höfðu mest og minnst vægi. Síðasta kjördæmabreytingin, þegar kjördæmum var fækkað niður í sex og Reykjavík skipt upp í tvö kjördæmi, dró þó verulega úr ójafnvæginu. Enn er þó munurinn tvöfaldur.

Hugmyndin um að gera landið að einu kjördæmi er gömul hér á landi. Jafnaðarmenn börðust fyrir henni strax á dögum Héðins Valdimarssonar, forustumanns þeirra og formanns Dagsbrúnar. Hann flutti frumvarp þessa efnis árið 1927. Greinargerðin ber glæsilegt vitni um framsýni hans og félagans hans. Í henni er lýst þeirri skoðun að eftir mannréttindakenningum þeim sem þingræðið hvílir á ættu allir fullorðnir menn í landinu að hafa jafnrétti í þessum málum og muni óvída í síðuðum löndum sveigt svo langt frá því marki sem hér á landi. Að mati Héðins var því reglan „einn maður – eitt atkvæði“ hornsteinn lýðræðisins. Síðan hafa jafnaðarmenn haldið þeirri hugmynd hátt á lofti. Síðast árið 2002 flutti þingflokkur Samfylkingarinnar frumvarp til stjórnskipunarlaganna þar sem lagt var til að landið yrði gert að einu kjördæmi. Í því frumvarpi sagði meðal annars um kosti þessa:

- „1. Fullkominn jöfnuður næst milli kjósenda og misvægi atkvæða er ekki til staðar.
2. Stjórnmalaflokkar fá þann þingmannafjölda sem atkvæði þeim greidd segja til um.
3. Þingmenn hafa heildarhagsmuni að leiðarljósi í störfum sínum en ekki þröng kjördæmasjónarmið.
4. Kosningakerfið er einfalt og auðskilið.“

Hátt í áttatíu ár eru liðin frá því að Héðinn flutti fyrst tillögu sína um að gera landið að einu kjördæmi. Hið gamla kjörorð hans „einn maður – eitt atkvæði“ á enn þá fullt erindi við landsmenn. Á þeim tímamótum sem eru fram undan í þjóðarsögunni væri slík breyting verðug afmælisgjöf Íslendinga til sjálfrá sín.

### **Víðtækt samráð.**

Stjórnarskráin er samningur sem þjóðin öll hefur gert með sér um stjórnskipulag ríkisins, um mannréttindi sem virða ber og grunnreglur sem samskipti borgaranna byggjast á. Í samræmi við þetta er mælt fyrir um það í stjórnarskrá okkar að stjórnarskrárgjafinn er þjóðin sjálf. Stjórnarskrá lýðveldisins var samþykkt í almennri atkvæðagreiðslu vorið 1944 og henni verður ekki breytt nema með því að breytingarnar séu bornar undir þjóðina í alþingiskosningum sem fara fram strax eftir að Alþingi samþykkir breytingartillögu. Í reynd hafa þessi ákvæði leitt til þess að á alþingi hefur frá lýðveldisstofnun verið leitað víðtækrar samstöðu í þau skipti sem breytingar á stjórnarskránni hafa staðið fyrir dyrum.



Löggjafanum, Alþingi, er falið mikilvægt hlutverk við vörslu stjórnarskrárinnar og við breytingar á henni. Skylt er að hafa í huga að þau störf vinnur Alþingi í umboði stjórnarskrárgjafans, þjóðarinnar, sem finnur sér farveg í atkvæðagreiðslu allra kosningarbærra manna. Þegar um mikilvægar breytingar á stjórnarskránni er að ræða ber þinginu því skylda til að efna til umfangsmikillar og djúprar umræðu meðal þjóðarinnar um þau efni sem á dagskrá eru. Flutningsmenn telja því æskilegt og í anda stjórnarskrárinnar að breytingar á henni væru undirbúnar með víðtækri umræðu í samfélaginu öllu fremur en að þær væru einungis unnar í lokuðum hópi. Slíka umræðu á sem kostur er að skipuleggja í samráði við almennasamtök og margvíslega hagsmunahópa. Hún á fara fram á fundum um landið allt, í fjölmiðlum þjóðarinnar og á vettvangi vinnustaða, þar á meðal og ekki síst í skólunum. Það er skoðun Samfylkingarinnar að sá hópur sem velst til að stýra endurskoðun stjórnarskrárinnar samkvæmt þessari þingsályktunartillögu eigi að hafa forustu um slíkt samráð áður en gengið er frá lokatillögum.